

4. - L'ORDOLIBÉRALISME

Le colloque Lippmann, dont j'ai parlé la dernière fois, n'a pas seulement permis aux participants de "se mettre d'accord sur leurs désaccords", il s'est aussi conclu, très concrètement, - quoique de justesse, - par un « *agenda du libéralisme* » dont la principale disposition/innovation est de reconnaître explicitement et formellement à l'Etat, pour la première fois, un rôle de régulateur juridique des institutions servant de cadre au développement des activités économiques. Pour le dire autrement : la fin du laissez faire est actée en principe. La doctrine s'aligne sur les faits. En outre, l'agenda adopté admet que le fonctionnement du système suppose des fonctions collectives prises en charge par la collectivité et par l'impôt que cette dernière prélève. Sur la question démocratique, en revanche, où les désaccords étaient beaucoup plus nets, l'agenda est plus disert.

Cet agenda du libéralisme va rester dans les cartons, à la Libération, pour cause de compromis fordiste, et il n'en ressortira, -notablement radicalisé, -qu'au tournant des années 1970-1980.

Les années 1930 virent aussi la formation à Fribourg en Brisgau, en Allemagne, autour de Walter Eucken, d'une école d'économie, qu'on appellera par la suite l'ordolibéralisme.

Cette école va inspirer la politique économique menée après la guerre par l'Allemagne de l'Ouest sous l'égide de Ludwig Erhard.

Mon plan :

L'école de Fribourg - L'ordolibéralisme allemand - L'Europe ordolibérale

4.1. - L'école de Fribourg

L'école de Fribourg se forme au début des années 1930 autour d'un économiste, Walter Eucken (1891-1950), et de deux juristes, Franz Böhm (1895-1977) et Hans Grossmann-Doerth (1894-1944), bientôt rejoints par d'autres économistes (Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow, Alfred Müller-Armack).

Il faut rappeler le contexte dans lequel ceux-ci travaillent. Après la Grande Guerre, la République de Weimar affronte de graves problèmes économiques et politiques. Pour régler les indemnités de guerre, le régime fait fonctionner la planche à billets, et cela conduit, en 1923, à de l'hyperinflation. Viendra, ensuite, la grande crise de 1930-1931. Et tout cela dans un contexte de forte mobilisation des masses populaires. Au final, ce sera le naufrage de la République de Weimar et l'accession de Hitler au pouvoir.

Au plan international, ce n'est guère mieux. C'est la Grande Dépression, et le libéralisme paraît chanceler. Dans le même temps, les plans quinquennaux soviétiques impressionnent tout le monde.

Des économistes ont commencé de formuler des propositions : Keynes plaide pour une intervention de l'Etat dans l'économie pour

pallier les insuffisances du marché livré à lui-même, tandis que Ludwig von Mises et Hayek soutiennent que les problèmes ne viennent pas de “trop de libéralisme”, mais de “pas assez”.

Les propositions de l'école de Fribourg vont se démarquer aussi bien de celles de Keynes que de celles de von Mises et Hayek. Elles sont fortement marquées par ce qui s'est passé en Allemagne. En premier lieu, elles manifestent une véritable obsession de la stabilité monétaire. En deuxième lieu, elles expriment une méfiance par rapport à la monopolisation du pouvoir économique qui est soupçonnée d'être l'antichambre de la monopolisation du pouvoir politique. Enfin, elles trahissent une énorme méfiance à l'égard du mouvement populaire et de la démocratie.

Qui est Walter Eucken, l'animateur de l'école de Fribourg ? Il est né en 1891 à Iéna. Il fait la 1^{ère} Guerre mondiale, à l'issue de laquelle il retrouve l'Allemagne de la défaite, et bientôt rongée par les problèmes économiques et la crise sociale permanente. Il est nommé professeur à Fribourg en 1927 et l'école de Fribourg prendra forme -je l'ai dit, -au tout début des années 1930, c'est-à-dire à un moment où le besoin de reformuler le libéralisme se fait de plus en plus pressant.

Eucken livre sa vision des choses en 1932 dans un ouvrage intitulé ***Transformations étatiques structurelles et crise du capitalisme***. Le capitalisme n'est pour rien dans ce qui se passe, dit Eucken, et sa vitalité reste entière. Et il passe tout de suite du niveau économique au niveau politique.

Il pointe les « **relations étroites (existant) entre les évolutions économiques et politico-étatiques** ».

L'Etat libéral du XIX^e siècle (Etat du "laissez-faire) a été remplacé, dit Eucken, par un « **Etat économique** » et « **interventionniste** ». Par ailleurs, nous sommes à « **l'ère des masses** », et ces masses sont hostiles au capitalisme.

En dernière analyse, la disparition de « **l'ordre politique de l'Europe et du monde** » et « **l'insécurité totale** » qui en a résulté découlent de la « **démocratisation du monde et de la libération des forces démoniaques au sein des peuples qu'elle a ainsi entraînée** ».

Et Eucken poursuit : ce processus a donné aux « **partis et aux masses et groupes d'intérêts organisés par eux une influence beaucoup plus importante sur la direction de l'Etat et donc sur la politique économique** ».

La solution ? Eh bien, il faut que l'Etat trouve la force de s'émanciper de l'influence des masses.

Dix ans plus tard, en 1942, Eucken et ses collègues persistent dans leur être. Ils participent, à la demande de l'Eglise confessante, à la

rédaction d'un mémoire intitulé *Ordre politique communautaire*. Dans ce mémoire, ils s'expriment sur l'Etat :

Jean Solchany relève que le mémoire évoque un Etat fort, garant du droit, « **responsable devant Dieu et par là même au-dessus des éternelles querelles partisans, au-dessus du temps changeant de la politique au quotidien** », en mesure d'exercer une « **véritable direction** ».

Voilà le projet, la stratégie. Ils sont politiques de part en part. Et c'est après avoir posé cela que Eucken en vient à l'économie et à la constitution économique que l'Etat doit se donner pour être à la hauteur de la tâche :

Car « **Si l'ambition étatique d'ordonner consciemment l'économie (...) doit aboutir**, dit-il, **alors l'Etat doit être au clair sur la constitution économique au sein de laquelle toutes les mesures ponctuelles doivent être mises en œuvre** ».

Il fait d'abord observer que le capitalisme réel n'est plus celui qui est décrit dans les manuels d'économie. Le tissu des entreprises a subi des transformations considérables.

Bilger indique qu'aux yeux de Eucken « **monopoles, oligopoles et cartels détruisaient le**

fonctionnement du marché, ce qui déterminait l'Etat à intervenir dans la vie économique d'une façon croissante ».

Mais Eucken estime que l'Etat manque de compétence économique, et qu'il intervient souvent de manière empirique, non pertinente, éventuellement contre-productive. Son intervention doit être repensée.

Il propose de faire ce travail de refondation non pas en partant de définitions ou de concepts abstraits, mais en partant des faits économiques, en étudiant l'évolution historique de la société et en regardant quel cadre juridique s'est dégagé au fil du temps pour le développement de la vie économique. Eucken dégage deux idées fondamentales en matière d'économie :

1. Il faut d'abord distinguer, d'un côté, ce qui relève du cadre, en grande partie posé par la société, qui est inscrit dans l'histoire, qui est donc l'objet de l'histoire économique, et qui évolue dans un certain sens, et, de l'autre, ce qui relève du processus, inscrit dans le temps aussi, mais le temps intérieur au processus, lequel processus est un éternel recommencement, et relève de la théorie économique.
2. Ensuite, il faut distinguer les systèmes centralisés et les systèmes décentralisés, sachant que les systèmes concrets sont souvent des mélanges de ces deux types purs. Pour Eucken, le libéralisme est la doctrine du système décentralisé. Il faut faire en sorte que les systèmes concrets se rapprochent le plus possible

du type pur car tout système mixte a tendance à dériver vers un système centralisé.

Bilger fait ainsi remarquer que pour Eucken « **les politiques de la voie moyenne (aspirant à une synthèse entre laisser-faire et collectivisme) (...) n'ont pas (...) résolu le problème** » de la direction du processus économique.

Eucken pense que ces politiques de la voie moyenne, qui placent les pouvoirs publics sous la pression des groupes d'intérêts, ne donnent que du mauvais.

Eucken avance la solution.

Bilger la formule ainsi : « **Le processus ne peut être dirigé que par des mécanismes assurant automatiquement la coordination des intérêts** ».

Ces mécanismes sont des créations de la société en vue de son bien-être et de celui de ses membres. Eucken propose donc de confier à l'Etat la conception et la mise en œuvre d'un système de concurrence parfaite, les économistes s'occupant, pour leur part, du fonctionnement des processus économiques et du maintien d'une organisation décentralisée.

Ce n'est ni le laisser-faire (l'Etat pose le cadre) ni la planification (le système est décentralisé) ni non plus la troisième voie alliant

interventionnisme débridé et laisser-faire. C'est une nouvelle solution. C'est celle de Eucken.

Elle suppose que la concurrence soit la plus parfaite possible, et, pour cela, que la direction/régulation du processus économique soit confiée au mécanisme des prix.

Commentaire de Bilger : « **Si aucun groupe n'exerce un effet de domination sur le marché, la formation du prix peut s'apprécier politiquement comme un véritable plébiscite permanent de tous les sujets économiques** ».

Et pour qu'aucun groupe n'exerce un effet de domination sur le marché, il faut que l'Etat, émanation de la société, pose un cadre, c'est-à-dire une constitution économique, et veille au respect de celle-ci par la police économique.

Si on se résume : le système est basé sur le marché concurrentiel, mais pas à la manière du laisser-faire ; tout cela se passe dans un cadre défini, une constitution économique, et avec une police économique. Chacun à sa place : le marché concurrentiel est l'affaire des entreprises, tandis que le cadre est l'affaire de l'Etat.

Voilà pour une présentation succincte de l'école de Fribourg, inspiratrice de l'ordolibéralisme allemand.

4.2. – L'ordolibéralisme allemand

Pendant toute la période 1933-1945, l'école de Fribourg avait à la fois affiné ses thèses et travaillé sur un programme d'action concret car elle ne souhaitait pas s'en tenir à la théorie économique, mais aussi peser sur le cours des choses. Mais, passer de la théorie à la pratique, il n'en était pas question sous le régime nazi. Et après la guerre ?

Il se trouve que les circonstances vont se révéler particulièrement favorables ! Les économistes tenants de l'école de Fribourg sont très minoritaires à la sortie de la guerre puisque la période qui s'achève a privilégié les interventionnistes. Mais les américains remarquent un responsable patronal qui affiche dans ses rapports des idées néolibérales ; c'est Ludwig Erhard. Il s'est converti aux idées de l'école de Fribourg pendant la guerre. En 1945, il est ministre de l'économie de la Bavière, puis membre du comité d'experts chargé d'administrer les finances de la bizonie. En 1948, il est directeur de l'administration économique de la bizonie. En 1949, il accède aux responsabilités de ministre des finances de la RFA qui vient d'être créée, responsabilités qu'il ne quittera qu'en 1963, quatorze ans plus tard, pour devenir Chancelier de la RFA (1963-1966).

Erhard agit vite et fort. Le jour même de la création du Deutsche Mark par les autorités d'occupation, le 20 juin 1948, et alors qu'il n'est encore que responsable des affaires économiques de la bizonie, il annonce – en prenant tout le monde de court – l'engagement d'une

politique de libération des prix⁵². C'est le début d'une longue liste de décisions radicales qu'il va prendre, parmi lesquelles il faut citer la privatisation des entreprises publiques (dont VW), la création de la Deutsche Bundesbank (1957) ou la loi contre les limitations de la concurrence qui crée l'office fédéral des cartels (1957).

Erhard s'était bien entouré. Il avait constitué auprès de lui un conseil scientifique dans lequel figuraient de nombreux membres de l'école de Fribourg, dont Eucken lui-même.

L'idée cardinale de l'école de Fribourg – je le rappelle - est la notion d'ordre, qu'il faut comprendre à la fois comme constitution économique et comme règle du jeu. Pour tenir en respect les grands groupes industriels et faire prévaloir une concurrence "libre et non faussée", il faut un Etat fort.

Eucken dit, par exemple : **« L'Etat doit consciemment construire les structures, le cadre institutionnel, l'ordre dans lequel l'économie fonctionne. Mais il ne doit pas diriger le processus économique lui-même ».**

L'Etat doit aussi s'occuper de tout ce qui constitue l'environnement de l'économie : l'Ecole, les infrastructures de transport, l'épargne, le crédit, les lois sur la propriété, les contrats et les brevets.

⁵² Sur ce point, Erhard met le gouverneur militaire américain devant le fait accompli, mais celui-ci, adepte du libéralisme, accepte quand même d'endosser la décision de Erhard.

Entre le cadre et le processus économique vient s'intercaler la monnaie et la politique monétaire. Celle-ci doit se fixer comme objectif central d'éviter l'inflation. Et pour cela, elle doit absolument être soustraite aux pressions politiques et populaires.

Erhard va s'inscrire le plus fidèlement possible dans les idées de l'école de Fribourg.

Erhard résumait ainsi son action : « **De même que l'arbitre ne prend pas part au jeu, l'Etat se trouve exclu de l'arène. Dans tout bon match de football, il y a une constante : ce sont les règles précises qui ont présidé à ce jeu. Ce que vise ma politique libérale, c'est justement de créer les règles du jeu** ».

Quels effets les décisions de Erhard produisirent-elles ? Après trois premières années chaotiques (inflation, essoufflement de la croissance, chômage, inégalités sociales criantes, déficit du commerce extérieur, crise monétaire), le France et l'Angleterre durent apporter leur aide. A partir de 1951, les choses vont commencer à aller mieux. En 1953, 90% de la dette du pays va être effacée⁵³⁻⁵⁴. On va commencer à parler de "miracle allemand"⁵⁵. La

⁵³ Les décisions ont été négociées lors de la conférence de Londres, en 1951 et 1952.

⁵⁴ <https://blogs.mediapart.fr/cadtm/blog/270219/27-fevrier-1953-l-annulation-de-la-dette-allemande>

⁵⁵ Pour l'historien de l'économie allemand Albrecht Ritschl, « **ces mesures ont sauvé la mise à Bonn et jeté les fondations financières du miracle économique allemand** » des années 1950.

politique de Erhard réussit enfin (selon ses critères), et même au-delà de toute espérance (10% de croissance annuelle, baisse du chômage, absence d'inflation, augmentation des exportations, de l'excédent de la balance commerciale et des réserves monétaires). On retiendra que si miracle il y a, il n'est pas seulement dû à l'ordolibéralisme, mais aussi à la grande "magnanimité" des occidentaux, qui ont accepté d'effacer la dette de la RFA pour lui permettre de mieux jouer son rôle dans la guerre froide. La différence de traitement entre l'Allemagne et la Grèce est ici évidente, sans parler du refus obstiné de l'Allemagne de rembourser à la Grèce l'or qu'elle lui a volé pendant la 2^e Guerre mondiale.

Assez vite, pour s'adresser à l'opinion, cette fois-ci, -et la convertir au libéralisme, -une association va être créée sous le nom de "Communauté d'action de l'économie sociale de marché". Erhard en faisait évidemment partie, ainsi que toute l'école de Fribourg, qu'on appelait maintenant les ordolibéraux.

La politique d'Erhard va aussi faire la percée dans l'establishment politique. Les chrétiens-démocrates de la CDU s'y rallient dès 1949 :

La CDU revendique une société **dont « l'ordre se réalise grâce à la liberté et au respect des engagements qui s'expriment dans "l'économie sociale de marché" par la concurrence authentique et le contrôle des monopoles ».**

Le parti social-démocrate (SPD) va se rallier aussi. Certains intellectuels d'abord, dès 1955, puis le parti lui-même, en 1959, lors de son congrès de Bad Godesberg, au cours duquel il adopte ce slogan :

« **Concurrence autant que possible, planification autant que nécessaire** ».

Ce phénomène de ralliement tient au fait que l'ordolibéralisme que Erhard administrait à l'Allemagne n'était pas chimiquement pur. Il devait tenir compte de données qui le dépassaient. Données historiques, tel l'héritage de l'Etat social bismarckien. Mais aussi données relatives au contexte socio-politique, telles les institutions de cogestion concédées aux syndicats par le chancelier Adenauer pour mieux faire passer la politique salariale stricte. De sorte que l'ordolibéralisme de Ludwig Erhard était sérieusement mâtiné d'Etat social bismarckien. Selon François Denord, c'était Eucken + Bismarck.

Ce dernier estime que l'ordolibéralisme est devenu un « **fonds culturel commun que chacun interprète à sa guise** » (± de concurrence ; ± d'interventionnisme et de planification ; ± de cogestion ; ± d'éducation et de social).

Mais l'ordolibéralisme ne s'est pas arrêté en si bon chemin...

4.3. – L'Europe ordolibérale

On le retrouve dans les institutions européennes, mais à l'état chimiquement pur, cette fois.

L'influence "ordo" est nette dès la négociation du Traité de Rome.

François Denord indique que « **la plupart des allemands ayant participé à la création du Marché commun adhéraient aux thèses néolibérales : de Walter Hallstein, premier président de la commission européenne (1958-1967), à Hans von der Groeben, commissaire à la concurrence (1958-1967), en passant par Alfred Müller-Armack, secrétaire d'Etat allemand auprès du ministre de l'économie Ludwig Erhard (1958-1963) ».**

Le Traité de Rome institue les quatre libertés économiques fondamentales : les libertés de mouvement des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. En outre, aucune politique industrielle volontariste n'est instituée. Enfin, est instituée la politique de la concurrence libre et non faussée.

Denord, Knaebel et Rimbert ajoutent une remarque sur les hauts fonctionnaires :

Ils « ont reproduit à l'échelon communautaire la stratégie d'Erhard et de son comité d'experts dans l'Allemagne fédérale occupée ».

Cette influence se fait sentir, en particulier, pour les dispositions sur la concurrence car, en 1957, l'Allemagne sort d'une réflexion de plusieurs années sur cette question, qui se traduit par la grande loi fédérale de juillet 1957. Nul doute que les négociateurs allemands relayaient à Rome les solutions de cette loi⁵⁶.

La BCE, créée en 1998, est un des fiefs ordolibéraux les plus remarquables. Mario Draghi le reconnaissait alors qu'il était président de la BCE :

« La constitution monétaire de la BCE s'ancre fermement dans les principes de l'ordolibéralisme ».

On retrouve à la BCE les mêmes traits qu'à la Bundesbank : indépendance vis-à-vis des institutions démocratiques, mission unique de maintien de la stabilité des prix, mode de fonctionnement.

⁵⁶ Denord indique que **« sa principale originalité est d'introduire un principe d'interdiction des ententes tout en prévoyant une large gamme d'exceptions ».**

Les structures de pilotage européennes sont, elles aussi, typiquement ordolibérales : critères de convergence de 1992⁵⁷, “règle d’or” de 2012⁵⁸.

Jens Weidmann, président de la banque fédérale d’Allemagne, déclare, par exemple : « **Tout le cadre de Maastricht reflète les principes centraux de l’ordolibéralisme et de l’économie sociale de marché** ».

Denord, Knaebel et Rimbert citent encore ce propos de Hans-Werner Sinn, l’économiste le plus influent outre-Rhin :

« **La crise européenne exclut les recettes keynésiennes. Ce n’est pas spécialement ordolibéral, c’est tout simplement économique** ».

La Grèce en sait quelque chose... Commentaire de nos trois auteurs :

« **Le cadre d’Eucken s’est mué en cage de fer** ».

Nous vous remercions de votre attention.

Prochaine conférence : Hayek.

⁵⁷ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1348>

⁵⁸ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/cadre-europeen-finances-publiques/essentiel/s-informer/traite-stabilite-coordination-gouvernance-sein-union-economique-monetaire-focus-dispositions-budgetaires#.X_n5yS3pOfU